

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

都道府県条例と市町村条例①

鹿児島大学法文学部法政策学科准教授
宇那木正寛

今回のポイント

都道府県条例と市町村条例は、競合して同一事項について定める場合が少なくありません。この場合、両者の適用関係はどのように整理されるのでしょうか。今回はこの点について解説します。

① 都道府県条例と市町村条例の競合

法定の事務は、個別の法令により事務区分が定められています。その事務区分に従って、都道府県条例又は市町村条例が制定されます。この場合、同一事務に係る事項を両条例で規律対象とすることは考えられません。

例えば、屋外広告物法第3条第1項は、良好な景観又は風致を維持するため条例を制定できる地方公共団体を、都道府県であるとしています。他方、自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律第6条は、同条に定める自転車撤去の事務について、条例を定めることができるのは

市町村であるとしています。

【都道府県条例に限定している例】

屋外広告物法

(広告物の表示等の禁止)

第3条 都道府県は、条例で定めるところにより、良好な景観又は風致を維持するために必要があると認めるときは、次に掲げる地域又は場所について、広告物の表示又は掲出物件の設置を禁止することができる。

【市町村条例に限定している例】

自転車等の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律

第6条 市町村長は、駅前広場等の良好な環境を確保し、その機能の低下を防止するため必要があると認める場合において条例で定めるところにより放置自転車を撤去したときは、条例で定めるところにより、その撤去した自転車を保管しなければならない。

なお、次のような法律の委任を受けて制定される委任条例は、当該法律の一部として、

施行されるものです。よって当該委任条例に反する都道府県条例や市町村条例は、法律に反するものとして違法になります。

水質汚濁防止法

(排水基準)

第3条 排水基準は、排出水の汚染状態(熱によるものを含む。以下同じ。)について、環境省令で定める。

3 都道府県は、当該都道府県の区域に属する公共用水域のうち、その自然的、社会的条件から判断して、第1項の排水基準によつては人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でないことを認められる区域があるときは、その区域に排出される排出水の汚染状態について、政令で定める基準に従い、条例で、同項の排水基準にかえて適用すべき同項の排水基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排水基準を定めることができる。

法定の事務に対し、法定外の事務については、地方自治法第2条第3項から第5項までの定めるところにより、都道府県の事務と市町村の事務が区分されています。具体的には、**①広域事務**(複数の市町村にまたがる広域的事務)、**②市町村連絡調整事務**(市町村間の調整、連絡が必要とされる事務)、**③補完事**

務(規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務)は都道府県の事務とされ(自治法第2条第5項)、それ以外は市町村の事務とされています(自治法第2条第3項、第4項)。

この事務区分に従って、都道府県条例と市町村条例が制定されます。しかし、地方自治法第2条第5項の規定は、区分の具体性に欠けるため、**共管的事務領域**が生じ、例えば、ごみのポイ捨て行為を規制する場合のように、都道府県条例と市町村条例で、同一行為を規律対象とする**競合関係**が生じうる場合が少なくありません。

都道府県と市町村は、特定の政策分野を除くと、両者が共に地域の経営主体として高い独立性を有していることや首長の政治的思惑などもあり、同様の政策が重なることはよくあるのです。

このように、条例の規律対象事項について、競合関係が生じた場合にいずれの条例が適用になるのでしょうか。都道府県条例と市町村条例の間には、法律と条例間のように優劣関係はなく、また、両者は、特別法と一般法との関係に立つわけではないので、いずれの条例も適用になるのが、原則です。例えば、災害給付金の支給により被災者を支援する目的の都道府県条例と市町村条例がある場合、給

付要件が全く同じであっても、いずれの条例も適用になります。

例に挙げた給付的な政策分野における**受益的競合関係**の場合、重複適用される住民にとって何ら不利益となることはありません。むしろ利益となる場合もあります。そのため、重複適用が問題視されることはあまりありません。しかし、住民の権利や自由を制限し、あるいは住民に義務を課す規定がある場合、いずれの条例も適用になるとすると、住民にとっては二重の負担になる場合があります。

このような点を考慮して、都道府県条例と市町村条例の間に**義務的競合関係**(住民に対する義務が競合する関係)あるいは**規制的競合関係**(住民の権利や自由の制限について競合する関係)が生じる場合については、都道府県条例において適用区分があらかじめ定められていることが少なくありません。適用区分を定める方法としては、都道府県条例の適用区域から特定の市町村の区域を除外するという手法がとられます。このような手法を定める規定を**適用除外規定**といいます。適用除外規定は、おおむね、**①単純除外型**、**②制定除外型**、**③効果的条例除外型**、**④超過規制除外型**、**⑤協議除外型**、**⑥申出除外型**に分類することができます。

(1) 単純除外型

単純除外型とは、特定の地域を指定して、当該地域に対する都道府県条例の適用を、無条件あるいはこれに近い条件で除外するものです。

【単純除外型】

廃棄物の適正な処理の確保に関する

条例（長野県）

（適用除外）

第57条 この条例の規定は、長野市の区域については、適用しない。

大阪府建築基準法施行条例

（建築主事を置く市町村の区域についての適用除外）

第79条 第8章から第10章までの規定は、建築主事を置く市町村の区域については、適用しない。

(2) 制定除外型

制定除外型とは、都道府県条例と競合する市町村条例が制定され、あるいは制定されている場合に、当該市町村条例が適用される区域を除外するものです。当該市町村条例が都道府県条例より緩やかな規制か、厳しい規制かは問いません。

【条例制定除外型】

建築物等の制限に関する条例（岡山県）

（市町村条例との調整）

第14条 市町村において、この条例の規定に相当する内容を規定する条例が定められた場合には、当該市町村の区域については、この条例の規定は、適用しない。

岡山県福祉のまちづくり条例

（市町村条例との関係）

第32条 市町村がこの条例と同じ目的の条例を有すると知事が認めるときは、当該市町村の区域については、前章の規定は、適用しない。

(3) 効果的条例除外型

効果的条例除外型とは、都道府県条例と同等あるいは、都道府県条例よりも効果的な市町村条例が制定され、あるいは制定されている場合に、当該市町村条例の区域における都道府県条例の適用を除外するものです。このタイプには、除外する地域を特に明示しないもの（非公示型）、知事規則、公示等により除外する地域を具体的に明示するもの（公示型）があります。

【非公示型】

山形県水資源保全条例

（市町村の条例との関係）

第16条 市町村の条例により、水資源の保全を図るための措置の適切な実施が確保されると知事が認めるときは、当該市町

村の区域においては、第10条から前条までの規定は適用しない。

神奈川県土地利用調整条例

（市町村条例との関係）

第19条 市町村が開発行為等に関して制定する条例の内容が、この条例の趣旨に則したものであり、かつ、この条例と同等以上の効果が期待できるものと知事が認めるときは、この条例は、当該市町村の区域における開発行為等については、適用しない。ただし、開発区域が当該市町村以外の区域にわたる場合であつて、当該市町村以外の区域における開発行為等が第3条第1項の規定による協議を要するものであるときは、この限りでない。

【公示型】

神奈川県地球温暖化対策推進条例

（市町村の条例との関係）

第57条 この条例の規定は、市町村が地域の自然的社会的条件に応じて、地球温暖化を防止するため、この条例で定める事項以外の事項に関し、条例で必要な事項を定めることを妨げるものではない。

2 市町村が地球温暖化の防止のために制定する条例の内容が、この条例の趣旨に即したものであり、かつ、この条例と同

等以上の効果が期待できるものと知事が認めて公示したときは、当該市町村の条例に規定する事項に該当するものとして知事が指定する節又は条の規定は、当該市町村の区域には、適用しない。

京都府地球温暖化対策条例

(市町村の条例との関係)

第64条 市町村がこの条例に定める手続その他の内容に関して条例を制定した場合において、当該条例の規定で、この条例の規定と同等以上の効果を有するものとして規則で定めるものが適用される市町村の区域については、当該規定に相当する規則で定める規定は、適用しない。

大阪府動物の愛護及び管理に関する条例

(市町村の条例との関係)

第21条 飼養者（犬の飼養者を除く。）の遵守すべき事項に関して、この条例と同等以上の効果が得られるものとして知事が認める内容を有する条例を制定している市町村であつて規則で定めるところにより指定するものの区域については、第3条、第5条及び前条（第4条の規定に係る部分を除く。）の規定は、適用しない。

(4) 超過規制除外型

超過規制除外型とは、都道府県条例よりも厳しい規制を定めた市町村条例がある場合、当該規制の競合部分について、都道府県条例の適用を除外し、当該市町村条例の適用を認めるタイプです。

愛知県建築基準条例

(市町村条例との関係)

第42条 市町村が法及び令に基づく条例によつて、この条例の規定による制限をこえる制限を附加する場合は、そのこえる部分については、当該条例の定めるところによる。

(5) 協議除外型

協議除外型とは、都道府県知事が市町村長と協議することにより、適用関係（除外関係）を決定するものです。競合する市町村条例が制定されていることをもって協議するタイプ（単純協議型）と都道府県条例と同等あるいは、都道府県条例よりも効果的な市町村条例が制定された場合に、協議をするタイプ（効果的条例協議型）があります。

【単純協議型】

広島県環境影響評価に関する条例

(市町村条例との関係)

第47条 市町が対象事業に関し環境の保全の見地から環境影響評価に関する条例を

制定した場合において、当該市町の区域内における対象事業に関するこの条例の規定の適用については、当該市町の長と知事が協議して定めるものとする。

【効果的条例協議型】

鹿児島県環境影響評価条例

(市町村との関係)

第44条 知事は、この条例の適切かつ円滑な運用を図るため、この条例の規定による環境影響評価その他の手続について、関係する市町村と密接に連絡し、必要があると認めるときはこれに協力を求めることができる。

2 市町村が対象事業に関し環境の保全の見地から制定した環境影響評価に関する条例の内容が、この条例の趣旨に即し、かつ、この条例と同等以上の効果が期待できるものとして知事が指定した場合において、当該市町村の区域内における対象事業に関するこの条例の規定の適用については、当該市町村の長と知事が協議して定めるものとする。

次の宮城県条例は、効果的条例除外型（公示型）を基本としていますが、宮城県条例の基づく手続が既に行われている際に、効果的な市町村条例が施行された場合、その適用について、知事と市町村長が協議して定める

規定になっています。

環境影響評価条例（宮城県）

（市町村の条例との関係）

第60条 対象事業に関し、市町村の条例によりこの条例の規定による環境影響評価と同等以上の環境影響評価が行われると知事が認めるときは、当該対象事業に係る環境影響評価その他の手続については、規則で定めるところにより、この条例の規定を適用しない。

2 前項の規定にかかわらず、同項の市町村の条例の施行の際、当該施行により新たに当該市町村の条例の対象となる事業であつて、現にこの条例に基づく環境影響評価その他の手続を行っている対象事業に係る当該施行後の環境影響評価その他の手続については、知事が当該市町村の長と協議して定めるものとする。

（6）申出除外型

申出除外型とは、市町村の申出により、競合関係にある都道府県条例の適用関係（除外関係）を決定するものです。

千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生に関する条例

（市町村との関係）

第30条 市町村がその地域の実情に応じて

独自に土砂等の埋立て等に対する施策を講じ、又は講じようとする場合にあっては、当該市町村の長は、規則で定めるところにより、この条例の規定（第5条及び第6条を除く。以下この条において同じ。）の適用の除外を求める旨の申出をすることができる。

2 知事は、前項の申出があつたときは、この条例の規定の適用を除外する市町村の名称及び当該市町村についてこの条例の規定の適用を除外する日を告示するものとする。

3 前項の告示があつたときは、この条例の規定は、同項に規定する日から当該市町村の区域においては、適用しない。

4 前項の規定によりこの条例の規定が適用されなくなった市町村の区域において現に第10条、第13条第1項又は第21条の3第1項の規定により許可を受けて行われている特定事業については、前項の規定にかかわらず、この条例の規定の適用を受けるものとする。

都道府県条例の立案の際にいずれのタイプの適用除外規定を選ぶかは、立案者次第です。どの適用除外規定にもメリット・デメリットがあるので、どのタイプが優れているとかといった単純な評価をすることはできません。

競合関係と抵触関係

2

これまで、述べたように都道府県条例と市町村条例が同一事務について競合して規律する場合（受益的競合関係、義務的競合関係及び規制的競合関係）、直接、都道府県条例と市町村条例との適用関係を定めた法律はなく、両者に優劣関係もないことから、両条例は、独立して、平等に適用され、執行されます。^(注2)

このうち、規制的競合関係、義務的競合関係は、都道府県条例と市町村条例が重複して適用されることにより、住民の現実の負担も二重となる場合があります。^(注3)例えば都道府県と市町村の環境影響評価条例がある場合、いずれの手続も踏まなければならないという二重の負担を負います。

こうした状況を回避するために、右に解説したとおり、条例の内容に応じて適切な適用除外規定が置かれています。ただし、適用除外規定も万能ではありません。適用除外の規定を置かれていても、適用除外規定の内容によっては、重複適用の問題が完全には解消されない場合があります。例えば、効果的条例除外型の場合、全ての市町村条例を除外するものではありません。このため、効果的条例ではない市町村条例が制定され、または、

制定されている場合には、当該市町村条例と都道府県条例との間には、重複適用の問題が解消されることなく残ることになります。

ところで、適用除外規定がない場合、重複適用の問題だけでなく、より深刻な問題が生ずる場合があります。それは、都道府県条例と市町村条例間に抵触関係が生ずる場合です。抵触関係とは、競合関係にある都道府県条例と市町村条例において、一方の条例を適用、執行することが、他方の条例と矛盾し、又は趣旨を損なう排他的関係をいいます。例えば、都道府県の暴力団排除条例で住民が暴力団員に対してみかじめ料を支払うことを禁止しているのに対し、そのような禁止義務を住民に負わせるのは酷であるとして、市町村条例で当該禁止義務を解除するような場合です。

こうした抵触関係を解消するためには、都道府県条例と市町村条例との優劣関係（優先的適用関係）を決定せざるを得ません。

ところが、現在、都道府県条例と市町村条例との関係については、法律と条例との関係のように（憲法第94条、自治法第14条第1項）、優劣関係を定める憲法上、あるいは、法律上の規定はありません。

確かに、地方自治法には、「市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反し、その事務を処理してはならない」（自治法第2条

第16項後段）との規定はありますが、同項後段の規定は、条例間の優劣関係について一般的なルールを定立したものであると解することは困難です。同項後段は、市町村が委任を受けて都道府県の事務を執行する、あるいは、都道府県内の一法人として業務を遂行する場合などに、都道府県条例に違反してはならないといった趣旨を定めるものに過ぎないと考えられるからです。2000年の第一次地方分権改革法において、住民自治を担う基礎的自治体としての市町村の位置付けがより明確になされていること（市町村優先の原則）からしても、自主立法である都道府県条例と市町村条例についての優劣関係を定める直接の規定であると解することは適切ではありません。

③ 条例間の抵触関係の調整

2000年に第一次地方分権一括法が施行される前の旧地方自治法第14条第3項は、「都道府県は、市町村の行政事務に関し、法令に特別の定めがあるものを除く外、条例で必要な規定を設けることができる」とし、同条第4項は、「行政事務に関する市町村の条例が前項の規定による都道府県の条例に違反する

ときは、当該市町村の条例は、これを無効とする」と定めていました。

このうち、行政事務とは、法律の定義はないのですが、営業規制、迷惑行為の禁止など住民に義務を課し、又は権利又は自由を制限する事務と解されてきました。都道府県条例と市町村条例が行政事務に関して抵触する場合の調整規定（旧自治法第14条第4項）は、行政事務という区分の事務が、地方自治法上なくなったことから、当然に削除され、現在はありませぬ。

では、現行地方自治法上、条例間に抵触関係が生じた場合には、どのように両者の関係は、調整されるべきでしょうか。換言すれば、いずれの条例を適用されるべきでしょうか。

①住民により近い地方公共団体である市町村の条例が適用される、あるいは、②都道府県条例が適用される、といったいずれかの選択肢が考えられます。

①の考え方は、基礎自治体である市町村の政策を尊重するという点で、優れています。このように解すると、当該市町村の住民を含む都道府県住民全体の意思を否定することになります。また、受益的競合関係が生ずる領域では、競合する市町村の住民にとっていずれか一方の条例しか適用されず、不利になることから適切ではありません。また、実定法

上の根拠を見いだすことも困難です。

②の考え方は、都道府県が市町村の区域を含む広域的団体であり区域内の政策調整機能も有していること、都道府県条例が市町村を含めた都道府県民全体の意思であることからすると、合理性があります。また、②の考え方の場合、「市町村及び特別区は、当該都道府県条例に反し、その事務を処理してはならない」（自治法第2条第16項後段）との規定及び「前項の規定に反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする」（同条第17項）との規定を類推適用することが可能です。

実務は、②の考え方を採っています^(注8・9)。都道府県条例の優先的適用の範囲についての違いはあるものの、学説でも実務と基本的に立場を同じくするものが少なくありません^(注10・11)。ただ、実務、学説ともに、地方自治法第2条第16項後段・第17項は、都道府県条例と市町村条例との関係を直接定める規定であると解していると思われま

す。しかし、第一次地方分権改革により、行政事務の枠組みが廃止され、また、市町村の基礎自治体としての位置付けがより明確化された現在、条例間においても優劣関係を定める直接の規定が地方自治法上にあると積極的に解することは困難です。

よって、都道府県条例と市町村条例が抵触

関係を生じた場合、地方自治法第2条第16項後段・第17項を直接適用するのではなく、類推適用するという考え方を採らざるを得ないでしょう。このように、地方自治法第2条第16項後段・第17項は、両条例が競合関係にあるすべての場合に適用されるわけではありません。両条例が競合関係にあり、かつ、抵触関係にある場合に限って、当該抵触関係を解消する目的で、例外的に類推適用されるものです^(注12)。

4 条例間の抵触関係の発見

前述の暴力団排除条例の例のように排他的競合関係であれば、都道府県条例と市町村条例との間に抵触関係があることは文面上明らかです。しかし、そのような例はむしろまれで、抵触関係にあるのかどうか不明な場合がほとんどです。例えば、特定の義務違反の行為に対し、10万円以下の罰金刑しか科さない都道府県条例の規定がある場合、同一の義務違反の行為に対して、30万円以下の罰金刑を定める市町村条例の規定がある場合です。この場合、都道府県条例が、市町村条例でより厳しい罰則を設けることを許容して

るかが問題になります。

このような規制の競合関係がある場合、都道府県条例が市町村条例に対して、どのようなスタンス（態度）を採っているのかが明らかにしなければ、両者における抵触関係の有無を判断することはできません。では、都道府県条例の市町村条例に対するスタンスとしては、どのような種類の趣旨のものが考えられるのでしょうか。

都道府県条例の市町村条例に対するスタンスとしては、大きく分けると、**標準規制**、**最小規制及び最大限規制**のいずれかの趣旨であると考えられます^(注13)。

このうち、標準規制のスタンスとは、都道府県条例が当該都道府県の区域全部に適用される標準規制として定めたものであって、市町村条例が競合して規制を強化したり、規制を緩和したりすることを許容するスタンスです。基礎的自治体である市町村の自主立法権を最も尊重するスタンスといえます。

次に最小限規制のスタンスとは、都道府県条例が当該都道府県の区域全部に適用される最小限度の規制を定めたスタンスであって、市町村条例が競合して規制の度合いを強化するなどの上乗せ規制に限りて許容するスタンスです。都道府県は区域内における最小限の規制を確保でき、市町村は立法事実に応じた

図15-1：各スタンスの特徴

スタンス	内容	上乗せ規制	規制の緩和	主なメリット	主なデメリット
標準規制	都道府県条例が当該都道府県の区域全部に適用される標準規制として定めて、市町村条例が競合して、規制を強化したり、規制を緩和したりすることを許容するもの	可能	可能	市町村は、都道府県の規制内容とは関係なく、立法事実に応じて展開できる。	都道府県の区域における事務の統一的、平等的執行を確保できない。
最小限規制	都道府県の区域全部に適用される最低限度の規制を定めたものであって、市町村条例が競合して、規制の度合いを強化するなどの上乗せ規制を許容するもの	可能	不可	都道府県条例に定める最小限の規制レベルを確保でき、市町村は、立法事実に応じて規制の上乗せができる。	市町村は、立法事実に応じた規制の緩和ができない。
最大限規制	都道府県条例が当該都道府県の区域全部に適用される最大限度の規制であって市町村が競合して、規制度合いを強化したり、規制度合いを緩めるなどの上乗せ規制や規制の緩和を許容しないもの	不可	不可	都道府県の区域における事務の統一的、平等的執行を確保できる。	都道府県内統一規制となり、市町村の権限で立法できない。全くな政策展開できない。

より厳しい規制による対応をすることができません。

最後に、最大限規制のスタンスとは、都道府県条例が当該都道府県の区域全部に適用される最大限度の規制であって市町村が競合して規制度合いを強化したり、規制度合いを緩めるなどの上乗せ規制や規制の緩和をいづれも許容しないスタンスです。結局のところ、競合関係にある独自の市町村条例は制定できないこととなります。都道府県は区域内における事務の統一的、平等的執行を確保するこ

とはできませんが、市町村は立法事実に応じた対応はできません。

このようなスタンスのうち、都道府県条例が市町村条例に対してどの立場を採っているかについて、都道府県条例の解釈規定で定める場合が少なくありません。この場合、具体的にどのような解釈規定があるか確認しましょう。

(1) 標準規制であることを定める例

次の大分県条例、熊本県条例は、解釈規定により標準規制のスタンスを採ることを明らかに

かにしています。こうした解釈規定は、都道府県条例と市町村条例の適用区分を定めたものではないので、都道府県条例も市町村条例もともに適用されます。このため、重複規制が許容された状態となり、両者の適用について何らかの調整が必要な場合があります。

【標準規制の例】

大分県生活環境の保全等に関する条例

例

(市町村の条例との関係)

第69条 この条例の規定は、市町村が当該市町村の区域の自然的社会的諸条件に応じて、生活環境の保全等に関し、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

熊本県野生動物植物の多様性の保全に関する条例

(市町村条例との関係)

第55条 この条例の規定は、市町村が、その地域の实情に応じて、野生動物植物の保護に関し、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

(2) 最小限規制であることを定める例

次の北海道条例は、解釈規定により最小限規制のスタンスを採ることを明らかにしてい

ます。したがって、規制を上乗せする市町村条例との間で、抵触関係が生ずることはありません。

この場合、実務上、市町村条例を優先的に適用する扱いがなされることが多いと考えられますが、法解釈上、当該市町村の区域では、都道府県条例と市町村条例が二重に適用されることになるので、適用に関し、何らかの調整が必要なる場合があります。

上乗せ規制に対し、市町村条例で北海道条例の規制よりも緩やかな規制を定める場合、当該市町村の条例は、北海道条例と抵触することになります。この結果、地方自治法第2条第16項後段・第17項の類推適用により、当該市町村条例が北海道条例との関係で、無効と解される結果、北海道条例のみが適用されることとなります。

【最小限規制の例】

北海道スパイクタイヤ対策条例

(スパイクタイヤの使用規制)

第6条 自動車(道路交通法(昭和35年法律第105号)第39条第1項の政令で定める自動車その他規則で定める自動車を除く。以下この条及び第9条において同じ。)を運行し、又は運行させる者は、スパイクタイヤを装着した自動車を路面にセメント・コンクリート舗装又はアス

ファルト・コンクリート舗装が施されている道路(規則で定める道路の部分を除く。)において別表の地域区分の欄に掲げる地域ごとに、同表のスパイクタイヤ使用規制期間の欄に掲げる期間には運行し、又は運行させてはならず、同表のスパイクタイヤ使用抑制期間の欄に掲げる期間には運行しないように、又は運行させないように努めなければならない。

2 前項の規定は、スパイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律(平成2年法律第55号)第5条第1項の規定により環境大臣が指定地域として指定した地域については、適用しない。

(市町村の条例との関係)

第10条 第6条の規定は、市町村が、当該地域の自然的、社会的条件から判断して、同条の規定による規制によっては、住民の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でないとき、当該地域におけるスパイクタイヤを装着した自動車の道路における運行に関し、条例で、必要な規制を定めることを妨げるものではない。

次の広島県条例の規定は、原則、標準規制のスタンスを採っていますが(同条例第25条第1項)、暴力団事務所の開設又は運営

に係る規制については、最小限規制のスタンスを採ることを明らかにしています(同条例第2項)。

このため、暴力団事務所の開設又は運営に係る規制について、広島県条例の規制よりも緩やかな規制を定める市町村条例の場合、当該市町村の条例は、広島県条例と抵触することになります。この結果、地方自治法第2条第16項後段・第17項の類推適用により、当該市町村条例が広島県条例との関係で無効と解される結果、広島県条例のみが適用されることとなります。

広島県暴力団排除条例

(市町村の条例との関係)

第25条 この条例の規定は、市町が、地域の实情に応じて暴力団の排除を推進するため、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

2 前項の規定にかかわらず、市町は、条例で、前条による暴力団事務所の開設又は運営に係る規制を緩和することができる。ない。

(3) 最大限規制であることを定める例

次の千葉県条例の規定は、「この条例で定める事項以外の事項について、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない」としています。瞥見すると、同規定は、単に市

町村条例による横出し規制について許容することを宣言しただけのように読めます。しかし、わざわざ、「この条例で定める事項以外の事項について」と断っているので、単に市町村条例による横出し規制を認めることの確認規定ではなく、千葉県条例で既に規律対象となっている事項について市町村の条例で重ねて規律することを許容しない趣旨を包含するものであると解されます。

このように解すると、千葉県条例の規律事項と同一事項について市町村条例で規定した場合、当該市町村条例が、上乗せの内容を持つものか、緩和的内容を有するものかどうかにかかわらず、当該市町村条例は、千葉県条例に抵触すると解されます。この場合、地方自治法第2条第16項後段・第17項の類推的適用により、当該市町村条例が無効と解される結果、千葉県条例が適用されることとなります。

【最大限規制の例】

千葉県環境保全条例

(市町村条例との関係)

第66条 この条例の規定は、市町村が、当該地域の自然的社会的条件に応じて、環境の保全上の支障の防止に関し、この条例で定める事項以外の事項について、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

神奈川県地球温暖化対策推進条例

(市町村の条例との関係)

第57条 この条例の規定は、市町村が地域の自然的社会的条件に応じて、地球温暖化を防止するため、この条例で定める事項以外の事項に関し、条例で必要な事項を定めることを妨げるものではない。

産業廃棄物等の不適正な処理の防止

に関する条例(兵庫県)

(市町村条例との関係)

第43条 第4章及び第5章の規定は、市町村が、その地域の自然的社会的諸条件に応じて、特定物又は土砂等の適正な処理を推進するため、この条例で定める事項以外の事項について、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

次の群馬県条例の規定も最大規制の例であると解されます。「この条例とは別の見地から、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない」としています。瞥見すると、同規定は、単に市町村条例による別目的での規制を許容することを宣言しただけのように読めます。しかし、わざわざ、「この条例とは別の見地から」と断っているので、単に市町村条例による同一目的外の規制を許すという確認規定ではなく、群馬県条例で規律対象

となっている事項について、同一の目的を持って、市町村の条例で重ねて定めることは、許容しない趣旨を包含するものであると解されます。

このように解すると、群馬県条例と同一目的で同一事項を規律対象とした場合、当該市町村条例が、上乗せの内容を持つものか、緩和的内容を有するものかどうかにかかわらず、当該市町村条例は、群馬県条例に抵触すると解されます。この場合、地方自治法第2条第16項後段・第17項の類推的適用により、市町村条例が無効と解される結果、群馬県条例が適用されることとなります。

群馬県的生活環境を保全する条例

(市町村条例との関係)

第129条 この条例の規定は、市町村が、生活環境の保全等に関し、当該市町村の区域の自然的、社会的条件に応じて、この条例とは別の見地から、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

以上のように、都道府県条例の市町村条例に対するスタンスを示す解釈規定がある場合には、当該規定により、都道府県条例と市町村条例間の抵触関係の有無についての判断は容易になります。

しかし、こうした解釈規定がない場合はどうでしょうか。都道府県と市町村の役割分担

からすると、実務では、都道府県条例は、最小限規制であると解される場合が多いと思われれます。

現実の市町村の条例制定、適用に当たっては、都道府県の担当部署に問い合わせにより、技術的助言や情報の提供を求め（自治法第245条の第4第3項）、都道府県条例の市町村条例に対するスタンスの確認をしていただいた方がよいでしょう。

5

まとめ

都道府県、市町村がともに責任をもって、条例を執行することを前提にすると、適用除外規定を置くことは、効率的な事務執行の観点から適切といえるでしょう。^(注15) 適用除外規定を定めた場合、都道府県条例と市町村条例の適用関係は明確になるので、原則、競合関係が生ずることはありません。ただし、この場合、競合する事項について、市町村が、市町村条例に基づく事務を執行しない場合、都道府県は対応できません。

適用除外規定を設けない場合に当たっては、抵触関係がない限り、都道府県条例、市町村条例のいずれもが適用されます。双方の

図15-2：適用除外規定と解釈規定

		都道府県条例と市町村条例の抵触関係	適用関係	特徴
適用除外規定	あり	原則、抵触は生じない。	都道府県条例と市町村条例が適用される。	都道府県条例と市町村条例の間で、抵触関係が生ずることはない。ただし、競合する事務を市町村が執行する場合、都道府県が対応することはできない。
	なし	抵触関係の明確は無い。	抵触関係にない限り、都道府県条例と市町村条例が適用される。	都道府県条例と市町村条例の間で、抵触関係が生ずる場合がある。競合する事務を市町村が執行しない場合でも都道府県が対応することができる。抵触関係が生じない限り、都道府県条例が適用されるため、調整が必要な場合もある。

条例が互いに尊重される方式ですが、適用に当たっては、両条例間で調整する必要性が生ずる場合があります。

なお、市町村条例中に都道府県条例の適用除外規定を設けることは、都道府県条例と市町村条例に優劣関係がないため、理論上可能です。しかしながら、市町村条例に定められた適用除外規定の内容が都道府県条例の趣旨に抵触する場合、地方自治法第2条第16項後段、第17項の規定の類推適用により、当該市町村条例に定められた適用除外規定は都道府

県条例との関係において無効となります。よって、適用関係を明確にするための適用除外規定は、市町村条例ではなく都道府県条例に置く必要があるのです。

二重行政の弊害を排し、事務を有効かつ効果的に執行するために、都道府県と市町村は競合する可能性のある政策については、双方が事前に十分な検討するための機会を持つことが重要^(注15)です。

注

(1) 澤俊晴『都道府県条例と市町村条例』（慈学社、2007）58頁は、都道府県条例と市町村条例の関係には本質的な優劣は存在しないとす。

(2) 都道府県条例と市町村条例とは、原則、法形式上優劣関係はない。このため、両者の間には「特別法優先の原則」、「後法優先の原則」といった解釈原則により、適用関係が明確になるようにも思われる。しかし、これらの解釈原則は、同一立法者により定立された法規間の優先関係を明らかにするものであり、都道府県条例と市町村条例のように立法者が異なる場合、これらの解釈原則は適用されない。

(3) 塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』（有斐閣、2012）192頁は、規制条例にあっては、被規制者から見た場合二重の危険にさらされ、人権保護の見地から望ましいことではないとする。

(4) 第一次地方分権改革法施行前の旧地方自治法第2条第15項後段（現自治法第2条第16項後段）の解釈について、阿部泰隆『政策法学と自治体条例』（信山社、1999）132頁は、市町村条例が都道府県条例に違反してはならないという規定ではないとする。これに対して、原田尚彦『地方自治の法としくみ（全訂2版）』（学陽書房、1995）173頁は、都道府県条例に抵触する市町村条例は、抵触する限度で無効とするものであるとする。

(5) 塩野・前掲注（3）192頁は、地方自治

法第2条第16項について、直接には県条例と市町村条例の関係につき定めたものではないとする。

(6) 澤・前掲注（1）65頁も、条例間関係全般を規定した条文は自治法には存在しないとす。

(7) 原田・前掲注（4）72頁

(8) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第7次改訂版）』（学陽書房、2013）69頁は、地方自治法第2条第16項後段について、「本項後段の規定は、市町村及び特別区に対し、それらを包括する都道府県の条例の優先を認めたものである。しかし、このことは、都道府県は市町村の上位の団体であるということではなく、都道府県と市町村の関係の調整に係る問題として、都道府県の条例は全域に効力があることから、その区域内の市町村もこれに違反して事務処理をしてはならないとするものである。もつとも、この後段の適用を見るのは、都道府県の条例が義務を課し、又は権利を制限する条例（法14②）についてである」とす。

(9) 長野秀幸『法令読解の基礎知識（第1次改訂版）』（学陽書房、2014）150頁は、地方自治法第2条第16項後段・第17項の規定があることを理由に、「都道府県条例と市町村条例が競合し、かつ相互の条例に矛盾抵触するものがある場合には、都道府県条例が優先すると解する」としている。

(10) 宇賀克也『地方自治法概説（第6版）』（有斐閣、2015）227頁は、地方自治法第

2条第16項後段・第17項を根拠に「都道府県条例と市町村条例が抵触する場合には、前者が優先することになる」とす。

(11) 北村喜宣『自治体環境行政法（第6版）』（第一法規、2012）41頁は、「地方自治法第2条第16項～第17項によれば、市町村条例は都道府県条例に違反してはならず、違反した条例は無効になる」とす。

(12) 都道府県条例と市町村条例が抵触する場合の新たな解釈、立法の方向性を示すものとして、澤・前掲注（1）68頁以下参照。

(13) 宇那木正寛『自治体政策立案入門』（ぎょうせい、2015）125頁

(14) 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012）初出「2001、2002」272頁は、「実務的には、抵触する内容の条例が定められた場合に解釈による処理を行うよりも、事前に不合理な二重規制を回避する方が重要である」とす。また、磯崎初仁『自治体政策法務講義』（第一法規、2012）234頁は、条例間関係を適切に処理することは政策法務の重要な課題であるとす、適用除外規定を置くことを推奨する。

(15) 最近の地方自治法の改正で指定都市と当該指定都市を包含する道府県の間で政策調整をする会議が設置されることになった（地方自治法第252条21の2）。をいう。